

# Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung

STEFAN MANN

## The efficiency of German agricultural administration

The efficiency of agricultural administration is analysed in this article by costs that arise in a region for administering one hectare farmland or one farm. Variances of these costs between regions can be explained by intra-organisational efficiency on the one hand and by inter-organisational efficiency on the other. Costs for the administration of 131 German regions are empirically estimated. Costs per hectare vary between DM 44 and DM 183. By regression, cost variances can be explained by the area a regional office administers and by the participation of a district office in the system, two important inter-organisational factors. A comparison of services between "cheap" and "expensive" regions does not reveal clear differences.

**Key words:** agricultural administration; administrative costs; interorganizational efficiency

## Zusammenfassung

Die Effizienz der Agrarverwaltung wird in diesem Artikel auf Basis der Kosten pro Hektar LF bzw. Kosten pro landw. Betrieb, die in einer Region zur Verwaltung landwirtschaftlicher Unternehmen anfallen, analysiert. Die Varianzen in diesen Kosten zwischen Regionen können zum einen durch Intra-Organisations-Effizienz, zum anderen durch Inter-Organisations-Effizienz begründet werden. Bei der empirischen Analyse der Kosten der Agrarverwaltung in 131 deutschen Regionen werden für die Verwaltung eines Hektars Kosten zwischen 44 DM und 183 DM geschätzt. Die Kostenvariationen können mittels Regression durch die Größe des Zuständigkeitsbereiches eines Amtes sowie durch die Partizipation eines Regierungspräsidiums an den Verwaltungsaufgaben als wichtige Merkmale der Inter-Organisations-Effizienz erklärt werden. Ein Vergleich der Leistungsbreite und -tiefe der „billigsten“ Verwaltungen mit denen der „teuersten“ Verwaltungen erbringt keine deutlichen Unterschiede.

**Schlüsselwörter:** Agrarverwaltung; Verwaltungskosten; Interorganisationseffizienz

## 1 Einleitung

Für die Verwaltung – auch im landwirtschaftlichen Bereich – ist die Frage nach Effizienz bekanntermaßen ungleich schwerer zu beantworten als für den privaten Sektor. In den letzten Jahren gab es in erster Linie zwei methodische Ansätze, um die Effizienz öffentlicher Einrichtungen zu messen, wobei die Interaktionen zwischen beiden „Schulen“ erstaunlich gering waren:

Primär aus der Verwaltungspraxis kam der Ansatz des „New Public Management“, der für Deutschland als „Neues Steuerungsmodell“ durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung eingeführt wurde (KGST, 1993; KÜHN 1999). Das Neue Steuerungsmodell ist dabei kein Modell im ökonometrischen Sinne, sondern eher ein grundsätzlicher Versuch, den Effizienzgesichtspunkt mit Hilfe von Elementen wie Controlling, Wettbewerben oder auch Mitarbeitergesprächen in den öffentlichen Sektor einzuführen (DAMKOWSKI und PRECHT, 1998). Im Bereich der Agrarverwaltung hat das Neue Steuerungsmodell bislang nur wenige Spuren hinterlassen (HUBBARD, 1995; implizit auch WARNEMÜNDE, 1995), während es im Forstbereich deutliche Ansätze zu verzeichnen gibt (SCHMIDT, 1997).

Aus dem wissenschaftlichen Bereich ist insbesondere die Data Envelopment Analysis (DEA) als Methode zur Effizienzanalyse im öffentlichen Sektor genutzt worden. Bei dieser von CHARNES et al. (1978) entwickelten Methode werden Inputs und Outputs mehrerer Entscheidungseinheiten miteinander verglichen. Die unterschiedlichen Relationen zwischen Input und Output können dabei zum Teil Skaleneffekten, zum Teil Ineffizienzen zugeordnet werden. Allerdings kritisieren HUSAIN et al. (2000) zu Recht, dass die Methodik aussagekräftiger wäre, wenn potenzielle Ursachen für die festgestellten Ineffizienzen identifiziert werden könnten. Auch die DEA hat im Agrarbereich, anders als in der Umweltökonomie (RHODES, 1986) oder der Forstwirtschaft (VIITALA und HÄNNINEN, 1998), noch keine weite Verbreitung erfahren.

Es ist das Ziel des vorliegenden Artikels, zu Aussagen über die Effizienz der deutschen Agrarverwaltung zu gelangen. Dabei werden von beiden genannten Methoden Elemente aufgegriffen. Im Gegensatz zum „Neuen Steuerungsmodell“ wird jedoch quantitativ gearbeitet. Über die aus der DEA ableitbaren Erkenntnisse geht der vorliegende Beitrag in zweierlei Hinsicht hinaus. Erstens wird zwischen „harten Outputs“ (ordnungsgemäße Verwaltung eines Hektars LF bzw. eines landwirtschaftlichen Betriebes) und „weichen Outputs“ (Zufriedenheit der Landwirte mit der Arbeit der Agrarverwaltung; Umfang der Flurneuordnung etc.) differenziert. Zweitens ist es mittels der hier angewendeten Methodik möglich, systematisch die Auswirkungen unterschiedlicher Organisationsstrukturen auf das Kostenniveau zu prüfen. Einige Anregungen für die hier entwickelte Methodik stammen dabei aus der Arbeit von GIUFFRIDA et al. (1999), in der Kostenunterschiede in der Verwaltung des Gesundheitssystems erklärt werden.

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit sind die Kosten, die pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche bzw. pro landwirtschaftlichem Betrieb anfallen. In Abschnitt 2 wird erläutert, welche Ursache Varianzen in diesen Kostenpositionen haben können. Abschnitt 3 gibt die Vorgehensweise bei der Zusammenstellung der regionsspezifischen Kosten der deutschen Agrarverwaltung, Abschnitt 4 die gewonnenen Ergebnisse wieder. In Abschnitt 5 wird empirisch geprüft, inwieweit im Fall der Agrarverwaltung unterschiedliche Kostenniveaus auch das Ergebnis unterschiedlicher Verwaltungsqualität sein könnte. In Abschnitt 6 werden die Ergebnisse diskutiert.

## 2 Bestimmungsgründe der Kosten der Agrarverwaltung

Die bloße Nennung der Kosten, die im Rahmen der Agrarverwaltung in einer geographischen Einheit anfallen, birgt zunächst nur dort eine gewisse Aussagekraft, wenn diese – wie etwa bei HUBER (1998) – als Zeitreihe betrachtet werden. Anderenfalls ist es lediglich sinnvoll, die Kosten im Verhältnis zu einer Bezugsgröße zu betrachten. Die Kosten  $K$  in einer Querschnittsanalyse wie der vorliegenden haben sich demnach an einer harten Input- oder Outputvariablen zu orientieren, wobei hier angenommen werden

soll, dass es sich bei der Agrarverwaltung um standardisierbare Outputs handelt. Grundsätzlich bestehen mehrere Möglichkeiten: Zum einen könnte davon ausgegangen werden, dass die Verwaltung eines Hektars LF ein standardisierbarer Output der Administration ist, da etwa die Ausgleichszahlungen in der Pflanzenproduktion auf der Basis von Hektarangaben berechnet werden. Zum anderen könnte auch davon ausgegangen werden, dass die Verwaltung eines landwirtschaftlichen Betriebes ein standardisierbarer Output ist, da das Amt mit jedem Betrieb üblicherweise einen Ansprechpartner mehr hat. Da keine von diesen Möglichkeiten von der Hand zu weisen ist, wird im Folgenden mit beiden Annahmen parallel gearbeitet. Weitere Möglichkeiten, etwa die Verwaltungskosten pro DM Standardbetriebseinkommen, wären methodisch sicherlich auch interessant, man stößt jedoch auf Schwierigkeiten bei ihrer empirischen Ermittlung.

Der Begriff „Agrarverwaltung“ sei hier relativ eng definiert als die Summe derjenigen hoheitlichen Verwaltungs- und Förderaufgaben, die unmittelbar an die landwirtschaftliche Produktion gekoppelt sind. Damit ist etwa die Erstellung einer Weinbaukartei noch Bestandteil der Agrarverwaltung, die Anerkennung von Weizensorten jedoch nicht mehr. Auch die Aufgaben im Bereich der landwirtschaftlichen Berufsausbildung und der Beratung werden im folgenden nicht unter den Begriff der Agrarverwaltung subsummiert. Mit dieser engen Definition fallen auch zahlreiche Aufgaben der Landwirtschaftsministerien der Länder und des Bundes aus der Berechnung heraus, etwa die Entwicklung ländlicher Räume, der Verbraucherschutz oder die Agrarforschung. Es verbleiben die Aufgaben im Rahmen der Agrarmarktpolitik sowie Aufgaben der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik, soweit diese mit landwirtschaftlichen Unternehmen in Zusammenhang stehen. Die für die Durchführung dieser Aufgaben anfallenden Kosten werden in umfassender Weise unter Einbeziehung aller Einrichtungen, die damit befasst sind, ermittelt.

Eine Ursache von Differenzen bei den Kosten pro ha LF oder pro Betrieb kann in unterschiedlicher Qualität  $q$  der Verwaltungsarbeit liegen bzw. unterschiedliche Kostenniveaus können in unterschiedlichen Qualitätsniveaus resultieren. So können die Landwirte mehr oder weniger zufrieden mit der Arbeit der Verwaltung sein; die Behörden können auch die Rechtmäßigkeit beantragter Zuwendungen mehr oder weniger sorgfältig prüfen. Die Varianzen in  $q$  werden hier zunächst vernachlässigt, sie werden in Abschnitt 5 jedoch wieder aufgegriffen.

Varianzen in den Verwaltungskosten pro Hektar bzw. pro Betrieb mögen ferner im unterschiedlichen organisatorischen Design begründet liegen, das sich im Falle der Agrarverwaltung zwischen den Bundesländern und zum Teil auch innerhalb der Bundesländer beträchtlich unterscheidet:

- a) In Niedersachsen, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland werden den Landwirtschaftskammern hoheitliche Verwaltungsaufgaben übertragen.
- b) In Rheinland-Pfalz übernehmen Einrichtungen der Landkreise einige, in Brandenburg alle regionalen Verwaltungsaufgaben im Agrarbereich, während diese Aufgaben in den meisten Ländern von Ämtern des Landes wahrgenommen werden.
- c) In einigen Ländern (z.B. Nordrhein-Westfalen) wurde das Landwirtschaftsressort mit anderen Fachgebieten, meist Umwelt, zusammengefasst.
- d) Zahlreiche Bundesländer haben Aufgaben der Agrarverwaltung an zentral tätige Landesämter delegiert, die z.T. nur für den Agrarbereich zuständig sind (z.B. Landesamt für Ernährung und Landwirtschaft Brandenburg), z.T. ein sehr viel breiteres Aufgabenspektrum haben (z.B. Landesverwaltungsamt Thüringen).
- e) Auch Regierungspräsidien haben in einigen Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg) wichtige Aufgaben der Agrarverwaltung übernommen.
- f) Die Ämter für Landwirtschaft sind in einigen Fällen für Landkreise zuständig (z.B. Bayern), in anderen Ländern für ein sehr viel größeres Gebiet (z.B. Schleswig-Holstein).

Kostenvarianzen, die sich auf solche organisatorischen Unterschiede zurückführen lassen, sollen im Folgenden als „Inter-Organisations-Effizienz“  $e$  bezeichnet werden. Auch Varianzen in der durchschnittlichen Größe der verwalteten landwirtschaftlichen Betriebe können die Inter-Organisations-Effizienz beeinflussen.

Empirisch wurden unterschiedliche Grade der Inter-Organisations-Effizienz bislang nur in Ansätzen nachgewiesen. GIUFFRIDA et al. (1999) gelang der Nachweis, dass eine separate Organisation zur Verwaltung von Pflegepersonal im Gesundheitswesen Kostenvorteile gegenüber der organisatorischen Eingliederung in die übrige Verwaltung des Gesundheitswesens bewirkt. MÜHLENKAMP (1999) vermutet auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung eine höhere „Zuschauereffizienz“ von GmbH-Theatern gegenüber öffentlichen Theatereinrichtungen. SCHRÖDER (1996) hingegen weist empirisch nach, dass die verbreitete Vermutung, die Verwaltung kleiner Bundesländer sei pro Kopf teurer als die Verwaltung großer Bundesländer, falsch ist.

Kostendifferenzen, die nicht durch Qualitätsunterschiede oder die Inter-Organisations-Effizienz erklärt werden können, sind offensichtlich durch Faktoren innerhalb der beteiligten Organisationen begründet. Gerade im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells wird in erster Linie diese Art der Effizienz besonders intensiv betrachtet (z.B. BALTHASAR et al., 1999; FREY, 1998). Faktoren wie die der Motivation und des betrieblichen Ablaufes spielen hier eine besonders große Rolle. Methodisch sind hier viele Themenfelder der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre zu finden. Im vorliegenden Kontext wird diese Art der Effizienz im folgenden als „Intra-Organisations-Effizienz“  $r$  betrachtet und auch analytisch möglichst eindeutig von der Inter-Organisations-Effizienz abgegrenzt.

### 3. Methodik

Um die Kosten der Agrarverwaltung in einer Region („Amtsbezirk“) sowohl pro Hektar LF als auch pro landwirtschaftlichem Betrieb zu ermitteln, wurde die Annahme zugrunde gelegt, dass sich die Verwaltungskosten übergeordneter Einrichtungen gleichmäßig auf alle Regionen verteilen (für eine detailliertere Darstellung der Methodik vgl. MANN, 2000), so dass mittels einfacher Addition postuliert werden kann

$$RK/ha = \sum_{i=1}^n ((s_i * GK_i) / ha_i) \text{ bzw.}$$

$$RK/B = \sum_{i=1}^n ((s_i * GK_i) / B_i),$$

wobei:

RK = regionenspezifische Gesamtkosten,

i = die einzelnen an der Agrarverwaltung beteiligten Organisationen für eine Region (z.B. Generaldir. Landwirtschaft, Bundeslandwirtschaftsministerium, Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft NRW, Ämter für Agrarordnung NRW und Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe),

GK = im jeweiligen Haushaltsplan ausgewiesene Gesamtausgaben für die betreffende Einrichtung,

s = Anteil, den die oben definierten Aufgaben an Kapazitäten der Organisation in Anspruch nehmen,

ha = ha LF im Zuständigkeitsbereich und

B = Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im Zuständigkeitsbereich.

Zum Teil mussten aus Gründen der Datenlage Abweichungen von der oben angegebenen Berechnung vorgenommen werden. So liegt für die regionalen Ämter für Landwirtschaft, sofern sie Landeseinrichtungen sind, in den Bundesländern nur ein aggregierter Ansatz im Haushaltsplan vor; zum Teil war es in den Ministerien nicht bekannt, wie sich die Gesamtkosten auf die einzelnen Ämter aufteilen, so dass die Kostenverteilung z.T. auf der Grundlage der einzelnen Stellenpläne (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern) oder der Sachkostenverteilung (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt) geschätzt werden musste. Für Thüringen, Bayern und Nordrhein-Westfalen konnte keine Aufgliederung auf die einzelnen Ämter vorgenommen werden, so dass für Thüringen und Bayern nur eine Aufgliederung in die drei Flurneuordnungsämter bzw. sieben Direktionen für ländliche Entwicklung, in Nordrhein-Westfalen nur in die beiden Kammerbezirke erfolgte. Die Haushaltspläne der Landwirtschaftskammern wiederum erwiesen sich nicht als geeignet, um auf der Ausgabenseite eine Unterscheidung zwischen hoheitlichen Aufgaben und anderen Tätigkeiten wie etwa der Beratung vornehmen zu können. Daher wurde für die Kammern zumeist die Verwaltungskostenerstattung durch die jeweilige Landesregierung als Berechnungsgrundlage zur Ermittlung der Verwaltungskosten verwendet.

Insgesamt wurden die Haushalts- und Organisationspläne von 180 Organisationseinheiten in der Agrarverwaltung analysiert<sup>1)</sup>, die für 131 regionale Einheiten Aufgaben der Agrarverwaltung wahrnehmen. Neben einem Vergleich der unterschiedlichen regionalen Gesamtkosten pro Hektar bzw. pro Betrieb wurden die in Tab. 1 aufgeführten unabhängigen Variablen genutzt, um die Variationen der Kosten in einer Querschnittsanalyse für das Jahr 1999 mittels Regressionsanalyse (Methode der kleinsten Quadrate) zu erklären. Hierbei wurde versucht, sämtliche Unterschiede in der

Organisationsstruktur zwischen den Bundesländern durch unabhängige Variable zu berücksichtigen, um den vollen Umfang der Variationen in der Inter-Organisations-Effizienz zu erfassen.

Tabelle 1: **Verwendete unabhängige Variable**

GRÖ	Durchschnittliche Betriebsgröße in der verwalteten Region (ha)
OUT	Outsourcing auf Landesebene in Form von Landesämtern für Landw. etc. (1–vorhanden; 0–nicht vorhanden)
ZUSL	Landwirtschaftsressort in einem Ministerium mit Umwelt oder Wirtschaft (1–Ja, 0–Nein)
PAR	Anzahl paralleler Anlaufstellen auf der Ebene der Landwirte
AK	Zuständigkeitsregion des Amtes entspricht der des Landkreises (1–Ja, 0–Nein)
KAM	Landwirtschaftskammer im System integriert (1–Ja, 0–Nein)
RGP	Regierungspräsidium im System integriert (1–Ja, 0–Nein)

#### 4. Ergebnisse

Für die Verwaltung landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland fielen 1999 Kosten in Höhe von 1,361 Mrd. DM an<sup>2)</sup>. Dies entspricht rund 6,5 % der Nettowertschöpfung der deutschen Landwirtschaft bzw. 26,7 % der Mittel aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, die nach Deutschland fließen. Von diesen Kosten entfielen 21 Mill. DM auf die Europäische Kommission<sup>3)</sup>, 168 Mill. DM auf die Bundesregierung, 395 Mill. auf die Ebene der Länder und Regierungsbezirke und 776 Mill. auf regional tätige Verwaltungseinrichtungen, zumeist aus Mitteln der Landeshaushalte.

Tabelle 2: **Kostenzusammensetzung der Agrarverwaltung pro Hektar**

Region	Zusammensetzung	Gesamtkosten
Wittenburg (MV)	Amt für Landwirtschaft (21,56 DM) + Min. f. Ern., Landw., Forsten und Fischerei (10,82 DM) + Bund/EU (11,38 DM)	43,76 DM
Krumbach (BY)	Direktion für Ländl. Entw. (10,11 DM) + Amt für Landw. (15,32 DM) + Regierung(sbezirk) (0,87 DM) + Staatsmin. f. Ern., Landw. und Forsten (6,49 DM) + Bund/EU (11,38 DM)	44,17 DM
...	...	...
Reichelsheim (HE)	Amt f. Regionalentw., Landschaftspf. und Landw. (149,58 DM) + Landesamt f. Regionalentw. (8,60 DM) + Min. f. Umwelt, Landw. und Forsten (11,28 DM) + Bund/EU (11,38 DM)	180,84 DM
Bühl (BW)	Amt für Landw., Landsch.- und Bodenkultur (68,06 DM) + Regierungspräsidium Karlsruhe (46,67 DM) + Landesamt f. Flurneuordnung (44,05 DM) + Min. Ländl. Raum (13,73 DM) + Bund/EU (11,38 DM)	183,89 DM

Die „Fixkosten“ der deutschen Agrarverwaltung durch die Tätigkeiten des Bundeslandwirtschaftsministeriums und der Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission lagen insgesamt bei 11,38 DM pro Hektar und 395,97 DM pro Betrieb. Hierbei sind die Variationen in den

2) Die Kosten der regionalen Agrarverwaltung in acht rheinland-pfälzischen und drei brandenburgischen Landkreisen, die ihre Haushaltsdaten nicht zur Verfügung stellten, sind in dieser Summe nicht enthalten.

3) Hierbei handelt es sich um einen sehr groben Schätzwert. Es wurden die Annahmen zugrunde gelegt, dass die Generaldirektionen alle einen gleichen Anteil aus dem Budget der Kommission verbrauchen und dass ein Zehntel der Arbeit der Generaldirektion Landwirtschaft der deutschen Landwirtschaft zugerechnet werden kann.

1) Von den 180 Organisationseinheiten sind eine auf europäischer Ebene tätig (Generaldirektion Landwirtschaft), zwei auf Bundesebene (Bundesernährungsministerium, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung), 46 auf Landesebene und 131 auf regionaler Ebene.

Kosten, die zwischen den Regionen bei der Verwaltung eines Hektars LF anfallen, beträchtlich: In der „teuersten“ Region betragen sie das vierfache der Kosten in der „billigsten“ Region. Bei den Kosten, die pro landwirtschaftlichem Betrieb anfallen, liegen die Varianzen sogar jenseits des Faktors 20.

**Tabelle 3: Kostenzusammensetzung der Agrarverwaltung pro Betrieb**

Region	Zusammensetzung	Gesamtkosten
Krumbach (BY)	Direktion für Ländl. Entw. (229,81 DM) + Amt für Landw. (340,09 DM) + Regierung(sbezirk) (19,34 DM) + Staatsmin. f. Ern., Landw. und Forsten (144,05 DM) + Bund/EU (395,97 DM)	1129,26 DM
Landau/Isar (BY)	Direktion für Ländl. Entw. (271,25 DM) + Amt für Landw. (340,09 DM) + Regierung(sbezirk) (19,34 DM) + Bayr. Staatsmin. (144,05 DM) + Bund/EU (395,97)	1170,70 DM
...	...	...
Wernigerode (ST)	Amt für Landw. und Flurneuordnung (14163,85 DM) + Regierungspräsidium (1153,93 DM) + Min. f. Ernährung, Landw. und Forsten (3289,35 DM) + Bund/EU (395,97)	19003,10 DM
Magdeburg (ST)	Amt für Landw. und Flurneuordnung (23808,38 DM) + Regierungspräsidium (1153,93 DM) + Min. f. Ernährung, Landw. und Forsten (3289,35 DM) + Bund/EU (395,97)	28647,63 DM

In den Tabellen 2 und 3 werden jeweils die beiden Regionen mit den niedrigsten Verwaltungskosten in Bezug auf die Kostenzusammensetzung mit den beiden Regionen mit den höchsten Kosten verglichen. Dabei sticht vor allem das bayerische System als kostengünstig hervor. In Bayern machen die Kosten des Bundes und der EU ein Viertel bis ein Drittel der Gesamtkosten aus.

Ein Blick auf die besonders kostenintensiven Systeme belegt nochmals die Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen Inter- und Intra-Organisations-Effizienz. In drei der vier aufgeführten Beispiele lassen die aus dem Rahmen fallenden Kosten für das regionale Amt schlicht auf einen geringen Grad der Intra-Organisations-Effizienz schließen. Im baden-württembergischen Bühl dagegen ist es die Zusammensetzung aus Amt, Regierungspräsidium und Landesamt, drei relativ teuren Einrichtungen, die die Gesamtkosten nach oben treibt. Die Kosten des Bundes und der EU liegen bei den kostenintensiven Systemen jeweils deutlich unter zehn Prozent der gesamten Verwaltungskosten.

**Tabelle 4: Erklärung der Verwaltungskosten pro Hektar 1999 mittels Inter-Organisations-Faktoren**  
(n = 131;  $R^2 = 0,563$ )

Variable	Koeffizient	t-Wert	Irrtumswahrscheinlichkeit
Konstante	51,96	3,770	0,000
GRÖ	-0,08	-2,395	0,018
OUT	9,10	1,600	0,112
ZUSL	13,95	1,656	0,100
PAR	0,20	0,035	0,972
AK	31,32	5,042	0,000
KAM	9,09	0,899	0,370
RGP	29,49	3,999	0,000

In den Tabellen 4 und 5 wird die Kostenvariation auf die oben identifizierten unabhängigen Variablen zurückgeführt. Im Ergebnis wird deutlich, dass die Verwaltung eines Hek-

tars LF offensichtlich eine aussagekräftigere Leistungseinheit ist als die Verwaltung eines landwirtschaftlichen Betriebes. Die unterschiedliche Größe der landwirtschaftlichen Betriebe erklärt in Tab. 5 fast die gesamte Kostenvariation der Verwaltung eines Betriebes. Mit jedem Hektar Durchschnittsgröße wird die Verwaltung eines Betriebes um 39 DM teurer. Bestehende Kovarianzen mit der Betriebsgröße, z.B. der Variablen AK, beeinträchtigen auf diese Weise stark die Aussagefähigkeit der Regression.

**Tabelle 5: Erklärung der Verwaltungskosten pro Betrieb 1999 mittels Inter-Organisations-Faktoren**  
(n = 131;  $R^2 = 0,728$ )

Variable	Koeffizient	t-Wert	Irrtumswahrscheinlichkeit
Konstante	1147,10	0,924	0,357
GRÖ	39,96	12,723	0,000
OUT	235,69	0,460	0,646
ZUSL	675,48	0,890	0,375
PAR	202,00	0,391	0,697
AK	-131,24	-0,235	0,815
KAM	231,05	0,254	0,800
RGP	397,82	0,599	0,550

Aus Tabelle 4, die nur noch einen begrenzten Einfluss der Betriebsgröße erkennen lässt, wird hingegen bei der Betrachtung des Bestimmtheitsmaßes deutlich, dass über die Hälfte der Kostenvarianzen innerhalb der Agrarverwaltung auf Faktoren der Inter-Organisations-Effizienz zurückzuführen sind. Aus den Ergebnissen lässt sich ablesen, dass sowohl die Einbindung von Regierungspräsidien in die Agrarverwaltung als auch kleine Zuständigkeitsbereiche regionaler Ämter kostentreibende Faktoren sind. Dabei führen Ämter, deren Zuständigkeitsbereich dem eines Landkreises entspricht, zu einer Kostensteigerung von durchschnittlich 31 DM pro Hektar, während die Einbindung der Regierungspräsidien mit 26 DM pro Hektar zu Buche schlägt. Dass die bayerische Agrarverwaltung, die sowohl kleine Amtsbezirke als auch die Delegation einiger Aufgaben an Regierungspräsidien aufweist, dennoch so kostengünstig ist, lässt sich demnach nur durch einen überaus hohen Grad an Intra-Organisations-Effizienz erklären, der vielleicht durch die enge Anbindung der Ämter an das Bayerische Staatsministerium bedingt ist. Zwei Faktoren, die ursprünglich zur Kosteneinsparung gedacht waren – die Zusammenlegung des Landwirtschaftsressorts mit anderen Landesaufgaben in ein gemeinsames Ministerium und das Outsourcing von Landesaufgaben in Landesämtern oder -anstalten – scheinen eher kontraproduktive Wirkungen gehabt zu haben. Dagegen hat die Aufgliederung der Verwaltungsaufgaben in mehrere spezialisierte Verwaltungseinheiten – so etwa die organisatorische Trennung von Fördervollzug und Flurbereinigung – wider Erwarten keinen Einfluss auf die Höhe der Verwaltungskosten. Auch für die Übernahme hoheitlicher Verwaltungsaufgaben durch Landwirtschaftskammern kann ein solcher Einfluss nicht nachgewiesen werden.

## 5 Differenzen in Qualität und Umfang der Verwaltungstätigkeit

„It is often feared that by placing added emphasis on quantity, professionals may be lead to sacrifice quality. Indeed, nothing meaningful can be said about quantity, unless qual-

ity and service are somehow controlled.“ Die hier von HARVEY (1996;198) ausgesprochene Warnung lässt sich auch auf eine isolierte Kostenbetrachtung übertragen. Tatsächlich liefe eine auf die Kosten der Agrarverwaltung pro Hektar bzw. pro Betrieb beschränkte Betrachtung Gefahr, Verwaltungsstrukturen zu propagieren, die zwar mit geringem Input, aber unter Umständen auch minimalem Output in Bezug auf die Qualität und den Umfang der Verwaltungstätigkeit arbeiten.

Um diesem Fehler vorzubeugen, soll an dieser Stelle zumindest ein Ansatz geprüft werden, inwieweit die oben festgestellten Kostendifferenzen auf Qualitäts- oder Leistungsunterschiede zurückgeführt werden können. Eine solche Analyse wird erschwert durch die Tatsache, dass über Leistungsparameter der Agrarverwaltung bislang kaum (öffentlich) nachgedacht wurde. Aufbauend auf dem breiten Tätigkeitsspektrum der unterschiedlichen Glieder der Agrarverwaltung werden hier vier unterschiedliche Leistungsindikatoren vorgeschlagen, von denen die ersten beiden qualitätsorientiert, die anderen beiden umfangsorientiert sind.

**a) Zufriedenheit der Landwirte:** Der Service, die Erreichbarkeit und das Entgegenkommen des Personals in den Verwaltungen werden ebenso wie die Bearbeitungsfristen, die Fehlerquote und die Ablauforganisation einen Einfluss auf die Zufriedenheit des Landwirts mit „seiner“ Agrarverwaltung haben. Insofern ist es ein aussagekräftiges Konstrukt, den Landwirt in den betrachteten Regionen nach einer Gesamteinschätzung der Verwaltungsqualität zu befragen. Diese Befragung wurde schriftlich und fernmündlich auf der Grundlage einer fünfstufigen Skala (1=sehr zufrieden; 5=sehr unzufrieden) durchgeführt.

**b) Kürzungen, Teilablehnungen und Ablehnungen:** Eine Sorgfaltskomponente, die mit Sicherheit keinen Eingang in die Zufriedenheit des Landwirts finden wird, ist die der Kontrolle in Bezug auf die Rechtmäßigkeit beantragter Fördermittel. Im Sinne einer funktionierenden Exekutive ist es jedoch dennoch wünschenswert, dass die Rechtmäßigkeit von Ansprüchen einer gründlichen Kontrolle unterzogen wird. Ein probater Maßstab hierfür ist die Summe aus Kürzungen, Teilablehnungen und Ablehnungen bei der Bearbeitung von Förderanträgen. Dabei wird allerdings der dynamische Aspekt insofern vernachlässigt, dass eine hohe Ablehnungsquote evtl. auch Folge der Vernachlässigung sorgfältiger Kontrollen in den letzten Jahren sein kann.

**c) Ausgezahlte Landesmittel:** Zwischen den Bundesländern kann es zwar kaum Unterschiede in der Förderintensität geben, soweit es die Umsetzung der EU-Agrarmarktpolitik betrifft, wohl aber in Bezug auf landesspezifische Förderbereiche. Gerade im Bereich der Agrarumweltpolitik, aber auch bei der Förderung spezieller Produktionsverfahren oder der Agrarstrukturpolitik gibt es zwischen den Bundesländern Differenzen zwischen den Kriterien und Förderhöhen. Diese lassen sich am

besten erfassen, indem die aggregierten Fördermittel aus reinen Landesprogrammen pro Hektar bzw. Betrieb erfasst werden.

**d) Anzahl und Fläche Flurneuordnung:** Bereits bei der Betrachtung der Aufbauorganisation der Agrarverwaltung wurde deutlich, dass die Flurneuordnung zumindest institutionell in der Agrarverwaltung eine wichtige Rolle spielt. Hier können sich zwischen den Regionen zumindest potenziell deutliche Unterschiede im Umfang der Flurneuordnung ergeben. Die Anzahl abgeschlossener Verfahren und die Fläche, die diese Verfahren insgesamt umfassen, können als Indikator für den jeweiligen Umfang gewertet werden.

Performance Centers, wie sie von EICHHORN (1996) für die Verwaltung vorgeschlagen wurden, wären geeignet, um solche (oder ähnliche) für die Agrarverwaltung geeignete Leistungseinheiten zu erfassen und den dabei geleisteten Aufwand zu quantifizieren und mit anderen Organisationen zu vergleichen. Zumindest eine Kosten-Leistungs-Rechnung in den Verwaltungseinrichtungen wäre notwendig, um eine belastbare, über einen bloßen Kostenvergleich hinausgehende Untersuchung zur Effizienz vornehmen können.

Eine wissenschaftliche Arbeit kann den Mangel an Transparenz im System der Agrarverwaltung – bezogen auf Kosten und Leistungen – nicht ausgleichen. Es ist lediglich möglich, eine Tendenz dahingehend aufzuzeigen, inwieweit die aufgezeigten Kostenunterschiede durch Unterschiede in Qualität und/ oder Umfang der Verwaltungstätigkeit begründet sein könnten. Hierfür werden die Ergebnisse aus Tab. 2 wieder aufgegriffen und die beiden kostenintensivsten Systeme mit den beiden kostengünstigsten in Bezug auf die oben definierten Leistungsmerkmale verglichen. Auf die Wiederaufnahme des Vergleiches der in Tabelle 3 aufgeführten Einrichtungen, der sich auf die Verwaltung eines Betriebes bezog, kann verzichtet werden, da die Regressionsanalyse gezeigt hat, dass die Verwaltung eines Betriebes keine geeignete Referenzgröße darstellt.

Die Werte in Tabelle 6 ergeben sich auf der Grundlage der bereitgestellten Informationen von Ämtern bzw. der Befragung von Landwirten (Zufriedenheit).

Tabelle 6: Leistungsparameter der Agrarverwaltungen pro Hektar (1999)

Region	Gesamtkosten (DM)	Zufriedenheit	Kürzungen, Teilablehnungen,... (DM)	Landesprogramme (DM)	Anzahl Flurneuordnungsverfahren	Fläche Flurneuordnungsverfahren
Wittenburg (MV)	43,76	2,11	k.A.	1,64	0	0
Krumbach (BY)	44,17	2,78	k.A.	149,56 <sup>1</sup>	2,05*10 <sup>-5</sup>	0,0088
...	...	...	...	...	...	...
Reichelsheim (HE)	180,84	2,30	2,85	10,03	0	0
Bühl (BW)	183,89	2,00	1,91	231,58	2,60*10 <sup>-5</sup>	0,0379

Grundsätzlich wäre es möglich, auch die betrachteten Qualitätsparameter flächendeckend abzufragen und sie als erklärende Variable für Kostendifferenzen bei der Verwaltung zu verwenden. Dies wäre jedoch nicht nur mit einem ungeheuren Aufwand verbunden: Aus Tabelle 6 wird auch deutlich, dass allein die Datenverfügbarkeit nicht flächendeckend gewährleistet ist, so dass eine solche Analyse derzeit nicht praktikabel ist.

Auch die in Tabelle 6, in der eine Art Leistungsmessung der einzelnen Agrarverwaltungen vorgenommen wird, wiedergegebenen verfügbaren Daten sind nicht einfach auszu-

werten. Der vielleicht wichtigste Parameter, die durch Befragung ermittelte Zufriedenheit der Landwirte, deutet jedoch bereits einen interessanten Teilaspekt an: Einen durch Varianzanalyse ermittelten signifikanten Unterschied gibt es lediglich zwischen mit der Zufriedenheit der Agrarverwaltung im Zuständigkeitsbereich der Direktion für Ländliche Entwicklung Krumbach und den übrigen drei Regionen. In der vorhergehenden Analyse fiel auf, dass in Krumbach extrem niedrige Verwaltungskosten trotz einer ineffizienten Inter-Organisations-Struktur erreicht wurden. Ein Kommentar eines Landwirtes auf einem Fragebogen legt die Ursache nahe: „Freiwerdende Stellen werden nicht nachbesetzt, trotz jetziger Unterbesetzung!! Es sind jetzt schon gut fleißige Leute überlastet. Schaden für den ganzen Berufsstand!“ Dies sowie die lediglich „befriedigende“ Gesamtbewertung bei der Umfrage deuten auf einen Trade-off in Krumbach zwischen Kosteneinsparung und Dienstleistungsqualität hin. Selbst wenn diese Vermutung zutrifft, bedeutet dies jedoch noch kein suboptimales Verhalten, sondern spiegelt lediglich eine (implizite oder explizite) Entscheidung der Politik wider. Die in Abschnitt 4 geäußerte Vermutung einer extrem hohen Intra-Organisations-Effizienz hingegen relativiert sich durch dieses Ergebnis.

Angaben zu Teilablehnungen, Rückforderungen und ähnlichen Positionen, die Aufschluss über die Kontrollintensität geben könnten, können nur für die beiden kostenintensiver verwalteten Regionen Reichelsheim und Bühl gemacht werden. Dies legt nahe, dass ein weiterer Verursacher hoher Kosten auch der Grad der statistischen Dokumentation der eigenen Arbeit ist, der in Reichelsheim und Bühl über dem in Krumbach und Wittenburg liegt. Aus den Daten zu der Förderintensität im Rahmen reiner Landesprogramme sowie aus den Angaben zur Flurneuordnung ergeben sich keine Rückschlüsse darauf, dass Kosten und Leistung hier korreliert sind, auch wenn Wittenburg in allen drei Positionen schlechter als Krumbach abschneidet und Reichelsheim schlechter als Bühl.

## 6 Schlussfolgerungen

Die vorgenommenen Untersuchungen zu Kostenvarianzen in der deutschen Agrarverwaltung tragen stark explorativen Charakter. Dies beginnt mit der Messgröße: Während hier die Verwaltung eines Hektars LF als „kleineres Übel“ der beiden geprüften standardisierten Verwaltungsausgaben verwendet wurde, wird man in Zukunft sicherlich zumindest einen Korrekturfaktor für unterschiedliche Betriebsgrößen einbauen müssen. Auch eine Einbeziehung des Umfangs der Tierhaltung oder anderer Aspekte zur Schärfung der Messgröße wären wünschenswert.

Dies trifft in noch stärkerem Maße für die in Abschnitt 5 im Modell verwendeten exogenen Variablen zu. Nur eine stärkere Beachtung des Themas in der Forschung und ein darauf aufbauender breiter Dialog wird dazu führen können, zu Schattenpreisen für den Service, die Kontrollintensität und die Leistungstiefe einer landwirtschaftlichen Verwaltung zu gelangen.

Dennoch hat bereits die vorliegende Datenanalyse zu belastbaren Ergebnissen geführt. Zunächst ist hier der Nachweis zu nennen, dass alloкатive Effizienz in der Agrarverwaltung sinnvoll in Inter-Organisations-Effizienz (d.h. Effizienz durch die Verwaltungsstrukturen) und Intra-Organisations-Effizienz (d.h. Effizienz innerhalb von Einrichtun-

gen) unterteilt werden kann. Hinzu kommt, dass verschiedene Faktoren der Inter-Organisations-Effizienz identifiziert werden konnten: Dies sind die Begrenzung des Zuständigkeitsbereiches eines Landwirtschaftsamtes auf nur einen Landkreis sowie die Mitwirkung von Regierungspräsidien in der Agrarverwaltung als effizienzsenkende Faktoren. Andere Faktoren hingegen, die man für kostentreibend hätte halten können, hatten offensichtlich keinen Einfluss auf die Kostenhöhe. Dies betrifft insbesondere die Anzahl parallel arbeitender Anlaufstellen für Landwirte.

## Literaturverzeichnis

- BALTHASAR, A.; RIEDER, S.; FURRER, C.; THOM, N.; RITZ, A.: Analyse des betrieblichen Wandels. Luzern 1999.
- CHARNES, A., W.W. COOPER, E. RHODES (1978): Measuring the Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operation Research* 2, 429 – 444.
- DAMKOWSKI, W., C. PRECHT (1998): Public Management in Deutschland: Neuere Entwicklungen und eine Zwischenbilanz. In: DAMKOWSKI, W., C. PRECHT (Hrsg.): *Moderne Verwaltung in Deutschland*. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- EICHHORN, P. (1996): Performance Centers in Public Administration. In: Urban, S.: *Europe's Challenges*. Wiesbaden: Gabler.
- FREY, M. (1998): *Verwaltungs-Organisations-Kulturveränderung durch Personalentwicklung im neuen Steuerungsmodell*. Düsseldorf: Raabe.
- GIUFFRIDA, A., H. GRAVELLE, M. SUTTON (1999): Efficiency and Administrative Costs in Primary Care. York: University of York.
- HARVEY, J. (1996): Productivity in Professional Services: To Measure or not to Measure? In: A. Halachmi, G. Bouckert: *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*. Westport: Quorum.
- HUBBARD, M. (1995): The 'new public management' and the reform of public services to agriculture in adjusting economies: the role of contracting. *Food Policy* 20 (6) 529 – 536.
- HUBER, P. (1998): *Die Verwaltungskosten des Agrarsystems*. Wien: AK.
- HUSAIN, N., M. ABDULLAH, S. KUMAN (2000): Evaluating public sector efficiency with data envelopment analysis: a case study in Road Transport Department, Selangor, Malaysia. *Total Quality Management* 11 (4/5) 830 – 836.
- KGSt (1993): *Das neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung*. Bericht 5/1993. Köln.
- KÜHN, D. (1999): *Reform der öffentlichen Verwaltung*. Köln: Fortis.
- MANN, S. (2000): Transaktionskosten der landwirtschaftlichen Investitionsförderung – ein komparativer Ansatz. *Agrarwirtschaft* 49 (7) 259 – 269.
- MÜHLENKAMP, H. (1999): Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Baden-Baden: Nomos.
- RHODES, E.L. (1986): An exploratory analysis of variations in performance among U.S. National Parks. In: SILKMAN, R.H.: *Measuring efficiency: An Assessment of Data Envelopment Analysis*. San Francisco: Jossey-Bass.
- SCHMIDT, R. (1997): Grundlagen zum forstlichen NPM-Projekt des Kantons Bern. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen* 148 (4) 291 – 297.
- SCHRÖDER, R. (1996): Sind kleine Bundesländer zu teuer? Saarbrücken.
- VIITALA, E.J., H. HÄNNINEN (1998): Measuring the Efficiency of Public Forestry Organizations. *Forest Science* 44 (2) 298 – 307.
- WARNEMÜNDE, B. (1995): *Aufgaben und Organisation der Agrarverwaltung auf der Ebene der Bundesländer – Eine Untersuchung aus ökonomischer Sicht*. Göttingen: ASG.

Verfasser: Dr. STEFAN MANN, Universität Rostock, Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät, Fachbereich Agrarökologie, Justus-von-Liebig-Weg 6, D-18059 Rostock